Tạp chí Kinh tế và Dự báo
Economy & Forecast Review Online
VIỆN CHIẾN LƯỢC PHÁT TRIỂN - BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ

e-ISSN: 2734-9365

Đẩy nhanh tiến độ giải ngân đầu tư công, động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế

10:07 | 20/09/2024

EFR Tại Việt Nam, đầu tư công (ĐTC) không chỉ là nguồn lực quan trọng, mà còn đóng vai trò động lực hàng đầu cho tăng trưởng kinh tế. Bên cạnh những thành công và đóng góp tích cực vào sự phát triển kinh tế - xã hội trong thời gian qua, ĐTC của Việt Nam đã và đang bộc lộ những hạn chế nhất định. Bài viết đánh giá thực trạng giải ngân ĐTC,...

Từ khóa: *giải ngân, đầu tư công, tăng trưởng kinh tế*

Summary

In Vietnam, public investment is a crucial resource and plays a leading driving force for economic growth. Besides the success and positive contributions to socio-economic development, Vietnam's public investment has revealed certain limitations. The article evaluates the current situation of public investment disbursement and recommends solutions to speed up public investment progress.

Keywords: *disbursement, public investment, economic growth*

GIỚI THIỆU

Trong giai đoạn hiện nay, với bối cảnh khó khăn của nền kinh tế ảnh hưởng tiêu cực tới các yếu tố cấu thành tăng trưởng GDP, như: tiêu dùng, đầu tư tư nhân, xuất khẩu ròng, ĐTC đang được xác định là một trong những trụ cột, động lực thúc đẩy phục hồi và tăng trưởng kinh tế. Theo tính toán của Tổng cục Thống kê, cứ giải ngân một đồng vốn ĐTC sẽ kéo theo 1,62 đồng vốn đầu tư ngoài vào nền kinh tế. Đồng thời giải ngân vốn ĐTC tăng 10% so với năm trước sẽ thúc đẩy GDP tăng thêm 0,6 điểm phần trăm. Còn theo Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF), hiệu quả sử dụng vốn đầu tư của Việt Nam có thể tăng thêm 23% nếu nâng hiệu suất quản lý; đồng thời nếu hiệu suất sử dụng vốn đầu tư tăng 1 điểm phần trăm sẽ thúc đẩy GDP tăng thêm 0,1-0,12 điểm phần trăm (Nguyễn Bích Lâm, 2024). Do đó, việc thúc đẩy ĐTC đóng vai trò, ý nghĩa quan trọng trong việc tạo động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

THỰC TRẠNG GIẢI NGÂN ĐẦU TƯ CÔNG

Theo số liệu của Tổng cục Thống kê, thực trạng giải ngân vốn ĐTC ở Việt Nam giai đoạn 2019-2023 đạt tỷ lệ thấp, theo đó, năm 2019 đạt 67%, năm 2020 là 82%, năm 2021 là 72%, năm 2022 đạt 67,27% và năm 2023 đạt 73,5% kế hoạch. Đặc biệt, trong năm 2023, trong khi có một số đơn vị đạt kết quả tích cực, có khả năng hoàn thành kế hoạch giải ngân, như: Ngân hàng Nhà nước (94,74%), Bộ Giao thông vận tải (86,08%), Bộ Quốc phòng (85,05%), Quảng Ngãi (98,94%), Long An (94,78%), Đồng Tháp (91,68%), Cà Mau (90,49%); thì còn 63/115 bộ và địa phương có kết quả giải ngân ước 12 tháng thấp hơn bình quân của cả nước trong đó nhiều bộ, cơ quan trung ương và địa phương có tỷ lệ giải ngân rất thấp (12 bộ, cơ quan trung ương chỉ giải ngân được dưới 20%, 02 địa phương dưới 40%).

Tỷ lệ đầu tư của ngân sách trung ương so với tổng ĐTC giảm từ 40% vào năm 2017 xuống còn 20% vào năm 2022. Chính sách phân cấp như vậy đã dịch chuyển 80% vốn ĐTC xuống cho các địa phương (giai đoạn 2017-2022), tỷ lệ này cao hơn gấp đôi so với mức bình quân ở các quốc gia có hệ thống ngân sách được quản lý tập trung thống nhất (34,5%) và các quốc gia nói chung (39,5%). Thẩm quyền quyết định chi tiêu được phân cấp cho chính quyền địa phương, tuy đem lại nhiều kết quả tích cực, nhất là trong cung cấp dịch vụ công, nhưng cũng dẫn đến những điểm yếu trong phối hợp giữa địa phương và trung ương và giữa 63 địa phương. Phân cấp ngân sách cao đã dẫn đến hạn chế trong phối hợp giữa các vùng/miền, giữa cơ quan trung ương và chính quyền địa phương, đồng thời làm phát sinh những dự án đầu tư trùng lặp giữa 63 địa phương (trong đó một số có quy mô rất nhỏ), bởi mỗi tỉnh/thành trở thành một nền kinh tế gần như độc lập với kinh tế trung ương. Các địa phương đã và đang đầu tư vào nhiều dự án giá trị thấp, phân tán, hình thành tài sản lãng phí, có thể gây tác động tiêu cực về môi trường (chẳng hạn xây dựng các khu công nghiệp có tỷ lệ lấp đầy thấp hoặc cảng biển của địa phương không dùng hết công suất). Hệ quả là, hiệu suất bị suy giảm do các nguyên nhân như trùng lặp trong phân bổ, khó khăn trong triển khai thực hiện, phát sinh tác động ngoại ứng tiêu cực, huy động sự tham gia và nguồn tài chính của khu vực tư nhân chưa tối ưu. Việt Nam đã và đang theo đuổi các cách tiếp cận khác nhau về điều phối chính sách và đầu tư theo vùng, nhưng chưa có phương án nào đem lại kết quả như mong muốn do một số hạn chế về khuôn khổ pháp luật và do thiếu cơ chế huy động và phân bổ tài chính, cơ chế phối hợp vùng hiệu quả.

Nhìn chung, mặc dù Chính phủ đã vào cuộc rất quyết liệt, song tình trạng chậm giải ngân xảy ra hầu hết trên tất cả các lĩnh vực, ngành, địa phương trong thời gian dài vừa qua là rất đáng báo động, hệ lụy của nó không chỉ làm giảm hiệu quả sự vận động của dòng tiền trong vòng chu chuyển giá trị của nền kinh tế, mà còn làm chậm sự phát triển bền vững của đất nước (Vuong và Nguyen, 2024).

Quan sát thực trạng cho thấy, tiến độ giải ngân vốn ĐTC thường chậm vào những tháng đầu năm, giải ngân dồn dập rơi vào những tháng cuối năm, gây ra áp lực cho điều hành kinh tế vĩ mô của Chính phủ. Tỷ lệ giải ngân thấp và chậm làm giảm hiệu quả sử dụng vốn ĐTC, gây lãng phí nguồn lực, ảnh hưởng đến tăng trưởng kinh tế, tác động tiêu cực đến việc triển khai phối hợp các chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ, đặc biệt trong bối cảnh Chính phủ và các địa phương đang triển khai lộ trình phục hồi và thúc đẩy phát triển kinh tế sau đại dịch Covid-19.

MỘT SỐ NGUYÊN NHÂN LÀM CHẬM GIẢI NGÂN ĐTC

Qua thực tiễn cho thấy, những hạn chế trong ĐTC, nhất là việc giải ngân vốn ĐTC chậm, không đạt kế hoạch bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân có cả nguyên nhân khách quan và nguyên nhân chủ quan, nhưng nghiêm túc nhìn nhận các nguyên nhân chủ quan vẫn là chủ yếu, bởi trong điều kiện môi trường kinh - tế xã hội chung, môi trường pháp lý giống nhau nhưng có ngành, có địa phương làm tốt, nhưng có nơi lại làm chưa tốt.

Nguyên nhân khách quan

Thứ nhất, thể chế, pháp luật chưa đồng bộ giữa Luật ĐTC với các luật chuyên ngành như: Luật Ngân sách nhà nước, Luật Quy hoạch, Luật Xây dựng, Luật Đất đai, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Khoáng sản... Thậm chí, còn cả các điều ước, cam kết quốc tế; pháp luật hiện hành chưa bao phủ hết hoạt động đầu tư; Cùng với đó, một số cơ chế, chính sách, quy định pháp luật chậm ban hành, chậm được sửa đổi, còn tình trạng mâu thuẫn, chồng chéo, áp dụng thiếu thống nhất, phức tạp, dẫn đến công tác quy hoạch, đấu giá đất, chuyển đổi mục đích sử dụng đất còn nhiều vướng mắc, bất cập; vướng mắc trong tổ chức thực hiện giải phóng mặt bằng, quy hoạch sử dụng đất, chủ yếu là việc xác định nguồn gốc đất, xác định giá đất, người dân chưa đồng thuận với phương án bồi thường, tái định cư... dẫn đến chậm thời gian tổ chức lựa chọn nhà thầu, ký hợp đồng, thi công.

Do đặc thù chi NSNN giao kế hoạch vào thời điểm đầu năm, dự án phải có khối lượng hoàn thành mới có thể giải ngân nên tiến độ giải ngân chung ở những tháng đầu năm tương đối thấp và sẽ đẩy mạnh vào các tháng cuối năm.

Thứ hai, tác động tiêu cực của kinh tế thế giới, mâu thuẫn địa chính trị, xung đột vũ trang, cạnh tranh của các cường quốc ngày càng gay gắt, đứt gãy các chuỗi cung ứng làm cho cước phí vận tải tăng cao, ảnh hưởng đến giá cả và việc cung ứng nguyên vật liệu cho các dự án ĐTC.

Thứ ba, Việt Nam là một trong 10 quốc gia bị biến đổi khí hậu và thiên tai gây ảnh hưởng nhiều nhất trên toàn cầu. Hàng năm, bình quân khoảng 852 triệu USD giá trị hoạt động kinh tế và 316.000 việc làm trong các lĩnh vực nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản, du lịch và công nghiệp bị thiệt hại từ tình trạng lũ, lụt bờ sông và bờ biển (Hạnh Lê, 2023). Nhiều địa phương đông dân trên cả nước còn phải đối mặt với nguy cơ cao về nước biển dâng, xâm nhập mặn, sụt lún đất, sạt lở bờ sông, bờ biển... Biến đổi khí hậu đã gây thiệt hại đến quá trình thi công các dự án và làm chậm quá trình giải ngân ĐTC.

Thứ tư, thiếu hụt nguồn cung nguyên vật liệu, như: đất, cát san lấp mặt bằng... Điển hình như: trữ lượng cát của ta hiện nay chưa đáp ứng đủ và kịp thời nhu cầu san lấp nền cho các dự án giao thông trọng điểm giai đoạn 2021-2025. Ví dụ như: hàng loạt dự án giao thông trên địa bàn tỉnh Đồng Nai, TP. Hồ Chí Minh, tỉnh KonTum và các tỉnh khác tại vùng Đồng bằng sông Cửu Long, nhất là các công trình trọng điểm đang thiếu cát san lấp trầm trọng, ảnh hưởng trực tiếp đến tiến độ thi công.

Nguyên nhân chủ quan

Một là, công tác chuẩn bị đầu tư, chuẩn bị hồ sơ pháp lý dự án còn sơ sài, việc lập kế hoạch vốn chưa sát với thực tế, bất cập, nên phải điều chỉnh nhiều lần; Công tác thẩm định, tư vấn chậm, nên thủ tục phê duyệt, chỉnh sửa mất nhiều thời gian kéo theo quy trình thẩm định, phê duyệt rất lâu và dẫn đến chậm trễ làm kéo dài thời gian thực hiện dự án. Trọng tâm là việc xác định nguồn gốc đất, xác định giá đất, người dân chưa đồng thuận với phương án bồi thường, tái định cư... Giải ngân không đạt tiến độ dẫn đến chuyển nguồn, hủy kế hoạch vốn, đặc biệt đối với vốn ngoài nước thì không chỉ lãng phí nguồn lực, không đảm bảo tính kinh tế mà còn ảnh hưởng đến uy tín của Việt Nam.

Hai là, việc lập kế hoạch vốn chưa sát với thực tế dẫn đến không phân bổ được hết số vốn kế hoạch, nhiều dự án được giao kế hoạch vốn lớn hơn khả năng giải ngân, tiên lượng khả năng hoàn thiện thủ tục đầu tư chưa chính xác, kịp thời nên không giao được kế hoạch... Giao kế hoạch vốn chậm, chưa phù hợp với yêu cầu tiến độ các dự án; đề xuất phương án phân bổ chưa bám sát nguyên tắc, thứ tự ưu tiên.

Ba là, năng lực, trình độ của một số cán bộ chưa đáp ứng yêu cầu trong: Quản lý dự án, hiểu biết pháp luật về đất đai, đầu tư, xây dựng, ngân sách nhà nước, dẫn đến việc cần nhiều thời gian để nghiên cứu, xử lý và phải lấy ý kiến của nhiều cơ quan, đơn vị khác; năng lực một số chủ đầu tư, nhà thầu không đáp ứng được yêu cầu thực hiện đầu tư dự án.

Bốn là, các cấp, các ngành chưa thực sự tích cực làm hết trách nhiệm và quyền hạn được giao; vai trò, trách nhiệm của người đứng đầu chưa được đề cao, đâu đó vẫn còn tâm lý né tránh, sợ trách nhiệm, nên đùn đẩy trách nhiệm; trách nhiệm

phối hợp giữa các cấp, các ngành chưa cao…

Theo World Bank (2023), kể từ đầu thập kỷ 1990, Chính phủ Việt Nam đã thực hiện phân cấp chi với tốc độ khá nhanh. Đối với chi đầu tư, ngân sách trung ương của Việt Nam chỉ chiếm khoảng 20% trong tổng chi đầu tư ngân sách nhà nước năm 2022, so với mức 40% cách đây 7 năm. Như vậy, chính sách phân cấp đã dành bình quân 80% đầu tư công được thực hiện qua các cơ quan địa phương (2017-2022) cao trên gấp đôi so với các quốc gia có hệ thống ngân sách quản lý thống nhất (34,5%) và các quốc gia nói chung (39,5%). Do phân cấp mạnh về cho cơ quan địa phương dẫn đến tình trạng phối hợp thiếu hiệu quả giữa các cấp chính quyền đã thể hiện qua thực trạng đầu tư trùng lặp vào cảng biển, sân bay và thủy điện. Việt Nam hiện có 47 cảng biển với quy mô khác nhau ở các địa phương, nhưng 95% hàng hóa đều đi qua 3 cảng được Bộ Giao thông Vận tải đầu tư và vận hành. Nhưng trong đó chưa có cảng nào chuyên dụng đón tàu du lịch lớn đạt chuẩn quốc tế. Mặc dù có đến 22 sân bay trên toàn quốc, nhưng chỉ có 8 sân bay quốc tế và các sân bay còn lại chỉ có thể đón máy bay nhỏ, thân hẹp. Hầu hết các sân bay đều thua lỗ, không thể tự trang trải chi phí vận hành và duy tu bảo dưỡng (O&M). Chỉ trong 3 tỉnh của khu vực Tây Nguyên (Đắk Nông, Gia Lai và Kon Tum) đã có đến 256 dự án thuỷ điện quy mô nhỏ và trung bình được phê duyệt và đã đi vào hoạt động mà chưa được tham vấn đầy đủ với các bên liên quan và chịu ảnh hưởng trước khi phê duyệt.

MỘT SỐ KIẾN NGHỊ

Kinh tế nước ta hiện nay có độ mở rất lớn (hơn 200%) (Quốc Bình, 2020), năm 2024-2025, tăng trưởng kinh tế chủ yếu vẫn dựa vào "cỗ xe tứ mã" đó là: (i) Đổi mới, xây dựng và hoàn thiện đảm bảo tính đồng bộ, tương thích về thể chế và môi trường pháp lý cho phát triển kinh tế bền vững; (ii) Thúc đẩy tiêu dùng thị trường nội địa; (iii) Thúc đẩy xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ; (iv) Thực hiện nhanh, hiệu quả vốn ĐTC, tạo lan toả tới đầu tư ngoài nhà nước và kích cầu để tăng trưởng kinh tế.

Do đó về lâu dài, ĐTC tiếp tục là động lực quan trọng, thực hiện vai trò thúc đẩy, gánh vác và bù đắp tăng trưởng cho các động lực khác. Chính phủ, các cấp, các ngành cần đổi mới công tác lập, phân bổ kế hoạch và thẩm định dự án ĐTC, để mỗi dự án trở thành công trình hiệu quả. Để giải ngân nhanh vốn ĐTC, theo chúng tôi, Chính phủ, các cấp, các ngành cần phải thực hiện các nhóm giải pháp sau đây:

Thứ nhất, hoàn thiện thể chế, chính sách và luật pháp về ĐTC và các lĩnh vực khác có liên quan thông qua việc hệ thống hóa pháp luật, mà cụ thể đó là pháp điển hóa luật pháp về đầu tư.

Pháp điển hóa là hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong đó không những tập hợp những văn bản đã có theo 1 trình tự nhất định, loại bỏ những quy phạm lỗi thời, mâu thuẫn mà còn chế định thêm những quy phạm mới nhằm thay thế cho những quy định bị loại bỏ và khắc phục những chỗ trống được thực hiện trong quá trình tập hợp văn bản, sửa đổi các quy phạm hiện hành, nâng cao hiệu lực pháp lý của chúng.

Thực hiện Quyết định số 891/QĐ-TTg, ngày 17/7/2019 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Danh mục các đề mục trong mỗi chủ đề và phân công cơ quan thực hiện pháp điển theo các đề mục, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Y tế đã chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan thực hiện pháp điển Đề mục ĐTC (Đề mục 7 Chủ đề 34. Thương mại, đầu tư, chứng khoán). Do đó, Bộ Kế hoạch và Đầu tư khẩn trương hoàn thành để Chính phủ phê duyệt đưa vào sử dụng càng sớm càng tốt pháp điển này.

Thứ hai, đề nghị Bộ Kế hoạch và Đầu tư sớm ban hành và đưa vào sử dụng bộ tiêu chí để hướng dẫn bộ, ngành, địa phương đánh giá mức độ sẵn sàng của các dự án ĐTC trung hạn để xác định nhu cầu và khả năng giải ngân của dự án, từ đó khắc phục tình trạng đăng ký vốn nhiều nhưng không thực hiện được phải trả lại vốn.

Thứ ba, Giải pháp mang tính thực tiễn là bóc tách giải phóng mặt bằng tái định cư ra khỏi dự án đầu tư, nhất là với các dự án lớn. Các bộ ngành trung ương và các tỉnh cần xây dựng các cơ chế có hệ thống và được số hóa để xác định các dự án có rủi ro cao về chậm trễ, không hoàn thành và hợp lý hóa các quy trình, thủ tục điều chỉnh hoặc chấm dứt dự án. Đồng thời, phạm vi và chiều sâu đánh giá hậu kiểm của dự án cần được tăng cường, ít nhất đối với các dự án lớn và quy mô trung bình. Cần định kỳ cập nhật định mức, đơn giá đầu tư và giá đất cho sát hơn với thị trường để đảm bảo dự toán được lập sát thực tế.

Thứ tư, đề cao kỷ luật, kỷ cương hành chính, xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm, chậm tiến độ giao vốn, thực hiện và giải ngân kế hoạch vốn. Tăng cường phối hợp giữa các bộ, cơ quan trung ương, địa phương, bảo đảm hiệu quả, thực chất trong xử lý công việc. Xây dựng quy chế yêu cầu các chủ đầu tư, Ban quản lý dự án thường xuyên báo cáo cơ quan cấp trên tiến độ triển khai và giải ngân của từng dự án, kịp thời đề xuất giải pháp tháo gỡ vướng mắc.

Thứ năm, tiếp tục đẩy mạnh ứng dụng công nghệ 4.0 trong công tác giám sát, đánh giá đầu tư, tích hợp các hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu về quản lý đầu tư nhằm đảm bảo công khai, minh bạch thông tin và tăng cường giám sát đối với ĐTC.

Thứ sáu, tiếp tục đẩy mạnh và nhanh cải cách hành chính. Qua thực tế kết quả giải ngân ĐTC cho thấy, những ngành và địa phương giải ngân nhanh là những đơn vị có kết quả xếp hạng cao trong cải cách hành chính công và ngược lại. Kết quả chỉ số cải cách hành chính năm 2023 của các bộ, cơ quan ngang bộ cho thấy, các đơn vị có chỉ số cao như Ngân hàng Nhà nước đạt 89.89 điểm, Bộ Giao thông vận tải 86.18 điểm là những cơ quan có tỷ lệ giải ngân cao theo thứ tự là 94,74% (của 95% chỉ tiệu Thủ tướng giao). Còn các địa phương có chỉ số cải cách hành chính cao, như: Long An đạt 89.22 điểm, Đồng Tháp 86.65 điểm mức độ giải ngân cao tương ứng là 94,78% (95%) và 91,68% (95%).

Thứ bảy, Kiểm toán nhà nước cần thực hiện các cuộc kiểm toán hoạt động chuyên sâu về ĐTC, có quy mô toàn Ngành. Chú trọng kiểm toán đối với các dự án lớn, dự án quan trọng quốc gia ngay từ khâu chuẩn bị đầu tư (kiểm toán báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, chủ trương đầu tư, sự cần thiết đầu tư), trong đó tập trung đánh giá sự cần thiết đầu tư, quy mô và nội dung đầu tư. Đánh giá hiệu quả, tác động đối với kinh tế - xã hội, ảnh hưởng tới môi trường và các yếu tố khác khi dự án được chấp thuận đầu tư để loại bỏ những dự án dàn trải, chồng chéo không hiệu quả./.

__Nguyễn Đình Hòa, Nguyễn Chiêu Thụy, Đào Thị Xuyên__ - Trường Đại học Cửu Long

(Theo Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 14, tháng 7/2024)

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Nội vụ (2024), ***Báo cáo tóm tắt kết quả Chỉ số cải cách hành chính năm 2023 của các bộ, cơ quan ngang bộ, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (PAR INDEX 2023)***.

2. Hạnh Lê (2023), ***Việt Nam cần hơn 700 tỷ USD xử lý thách thức chuyển đổi xanh***, truy cập từ https://diendandoanhnghiep.vn/viet-nam-can-hon-700-ty-usd-xu-ly-thach-thuc-chuyen-doi-xanh-249401.html.

3. Nguyễn Bích Lâm (2024), ***Năm 'Con Rồng': Cần làm gì để kinh tế cất cánh?***, truy cập từ https://xaydungchinhsach.chinhphu.vn/chuyen-gia-kien-nghi-6-nhom-giai-phap-thuc-hien-muc-tieu-tang-truong-kinh-te-nam-2024-119231230091254058.htm.

4. Quốc Bình (2020), ***Cần kiểm soát độ mở của nền kinh tế***, truy cập từ https://nhandan.vn/can-kiem-soat-do-mo-cua-nen-kinh-te-post610302.html.

5. Vuong, Q. H., Nguyen, M. H. (2024). *Better Economics for the Earth: A Lesson from Quantum and Information Theories*. AISDL.

6. World Bank tại Việt Nam (2023), *Để đầu tư công thúc đẩy tăng trưởng: Báo cáo điểm lại*, tháng 8/2023.

URL: https://kinhtevadubao.vn/day-nhanh-tien-do-giai-ngan-dau-tu-cong-dong-luc-thuc-day-tang-truong-kinh-te-29795.html